



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

Bern, 10. November 2008

Bericht über verschiedene Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben

Zusammenfassung

Aufgrund der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes hat der Bundesrat das EJPD (BJ) beauftragt, verschiedene Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen zu prüfen. Dabei stellt sich die Frage, ob eine neue Behörde für diese Aufgabe geschaffen werden soll oder ob es möglich wäre, eine bereits bestehende Behörde mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten. An einem im Herbst 2007 durchgeführten Gleichstellungs-Hearing, an dem Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Vertreterinnen von Frauenorganisationen, Gleichstellungsbeauftragte sowie Fachleute aus der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Bundesverwaltung teilnahmen, wurden drei ausländische Behördenmodelle vorgestellt. Die anschliessende Diskussion brachte zum Ausdruck, dass sich zwei grundsätzlich verschiedene Visionen gegenüberstanden. Für die Vertreter der Arbeitgeberseite steht bei der Durchsetzung des Gleichstellungsgesetzes die individuelle Verantwortung im Vordergrund. Demgegenüber sehen es die Arbeitnehmervverbände und die Frauenorganisationen als Aufgabe des Staates an, die notwendigen Massnahmen zur Durchsetzung des geltenden Rechts zu ergreifen. Im Sinne einer Annäherung bekundeten die anwesenden Sozialpartner schliesslich ihre Bereitschaft, gemeinsam nach pragmatischen Lösungen zu suchen, wie die Lohngleichheit in der Praxis rascher verwirklicht werden könnte. Die beteiligten Bundesstellen (BJ, EBG, SECO) unterstützen den ins Rollen gekommenen "Lohngleichheitsdialog" der Sozialpartner. Die Frage der Schaffung behördlicher Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen soll deshalb vorerst nicht weiter geprüft werden.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 4 |
| 1.1 | Bericht des Bundesrates über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes | 4 |
| 1.2 | Prüfungsauftrag..... | 4 |
| 2 | Ausländische Behördenmodelle | 6 |
| 2.1 | Kanada: die Quebec Pay Equity Commission | 6 |
| 2.2 | Vereinigtes Königreich: die Equal Opportunities Commission | 8 |
| 2.3 | Österreich: die Gleichbehandlungskommission | 10 |
| 3 | Mögliche Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen | 11 |
| 3.1 | Schaffung einer neuen Behörde | 11 |
| 3.2 | Stärkung einer bestehenden Behörde | 12 |
| 3.2.1 | Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) | 12 |
| 3.2.2 | Lohninspektorinnen und Lohninspektoren | 13 |
| 4 | Ergebnisse des Hearings vom 27. November 2007 | 14 |
| 4.1 | Unterschiedliche Haltungen der Sozialpartner | 14 |
| 4.2 | Das Engagement der Sozialpartner | 15 |
| 5 | Schlussfolgerungen | 16 |

1 Ausgangslage

1.1 Bericht des Bundesrates über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG)¹ ist am 1. Juli 1996 in Kraft getreten. Nach 10 Jahren liess der Bundesrat das Gleichstellungsgesetz in Zusammenhang mit der Erfüllung eines Postulats² auf seine Wirksamkeit hin untersuchen. Die Ergebnisse dieser Evaluation sowie seine Schlussfolgerungen präsentierte der Bundesrat in seinem Bericht vom 15. Februar 2006³.

Die Evaluation der Wirkungen des Gleichstellungsgesetzes hat insbesondere ergeben, dass die Angst vor Kündigung und Exponierung das grösste Hindernis für die Geltendmachung einer Diskriminierung darstellt. Das Gleichstellungsgesetz überlässt es den einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, gegen Diskriminierungen vorzugehen. Wenn betroffene Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer jedoch nicht prozessieren wollen (Angst vor Exponierung und Arbeitsplatzverlust, Beweislast, usw.), kann das Recht auf Gleichbehandlung von weiblichen und männlichen Arbeitnehmern nicht durchgesetzt werden. Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts bleiben bestehen, weil die Unternehmen kein unmittelbares Interesse daran haben, ihre Arbeitsverhältnisse gesetzeskonform, also diskriminierungsfrei auszugestalten. Die Schaffung einer Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen könnte demgegenüber eine systematischere Kontrolle der Durchsetzung der Gleichbehandlung in den Unternehmen, namentlich auch in Bezug auf den Lohn ermöglichen.

1.2 Prüfungsauftrag

Aufgrund dieser Evaluationsergebnisse hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen verabschiedet⁴. Insbesondere hat er beschlossen, neue Instrumente für die Durchsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben näher zu untersuchen. Ein Instrument sind Anreizsysteme: Wie können Unternehmen dazu bewegt werden, vermehrt Gleichstellungsmassnahmen zu ergreifen? Ein anderes Instrument sind behördliche Untersuchungs- und Durchsetzungsrechte.

Der Bundesrat hat dem EDI (EBG) den Auftrag erteilt, zu untersuchen, ob Anreize, wie beispielsweise ein Label für Unternehmen, welche die Förderung der Gleichstellung vorantreiben, praktikabel sind. Das EJPD (BJ) ist beauftragt worden, verschiedene Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen zu untersuchen. Dabei sollen die Vor- und Nachteile verschiedener Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungs-

1 SR 151.1.

2 Motion Vreni Hubmann 02.3142 "Keine Rachekündigungen gegen Frauen, die sich wehren" vom 22. März 2002, vom Nationalrat am 21. Juni 2002 als Postulat überwiesen.

3 Bericht vom 15. Februar 2006 "über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes in Erfüllung der Motion Vreni Hubmann 02.3142, die der Nationalrat am 21. Juni 2002 als Postulat überwiesen hat", BBI 2006 3161 ff.

4 BBI 2006 3197 f.

kompetenzen vertiefter geprüft und insbesondere auch die Erfahrungen des Auslands mit solchen Massnahmen berücksichtigt werden⁵.

Um Synergien zu nutzen, beschlossen das BJ und das EBG in einem ersten Schritt, zusammen mit dem ebenfalls betroffenen SECO ein Hearing mit ausländischen Expertinnen und Experten durchzuführen. Das Ziel dieses Hearings bestand einerseits darin, wichtige Erkenntnisse darüber zu liefern, welche Arten von Anreizmodellen für Unternehmen existieren und wie sich diese in der Praxis bewähren. Andererseits sollten verschiedene ausländische Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen vorgestellt und auf ihre Umsetzbarkeit auf die schweizerischen Verhältnisse geprüft werden.

Das Hearing "Neue Instrumente für die Gleichstellung von Frau und Mann" fand am 27. November 2007 in Bern statt. Am Hearing nahmen Vertreterinnen und Vertreter der wichtigsten Sozialpartner der Schweiz⁶ und von Frauenorganisationen⁷, Gleichstellungsbeauftragte⁸ sowie Expertinnen und Experten aus der Wirtschaft⁹ und der Wissenschaft¹⁰ und Fachpersonen aus der Bundesverwaltung¹¹ teil.

Zum Thema Behördenmodelle wurden Expertinnen aus Kanada, aus dem Vereinigten Königreich und aus Österreich eingeladen (zu diesen Modellen vgl. unten, Ziff. 2). Die Ergebnisse des Hearings stellen die wesentliche Grundlage dieses Berichts dar.

⁵ BRB vom 15. Februar 2006. Die Idee der Schaffung einer Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen wurde anlässlich der Präsentation des bundesrätlichen Berichts über die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes im Parlament am 8. März 2006 mit einem Postulat aufgegriffen (06.3033 Postulat Leutenegger Oberholzer. Gleichstellung. Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen einrichten). Der Bundesrat beantragte die Ablehnung dieses Postulats, weil er zunächst die Vor- und Nachteile verschiedener Behördenmodelle prüfen und erst danach entscheiden wollte, ob er entsprechende Massnahmen vorschlägt. Am 8. März 2007 lehnte der Nationalrat das Postulat ab.

Die Schweiz ist im Übrigen auch gemäss dem UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; SR 0.108), dem sie 1997 beigetreten ist, verpflichtet, sich die für die Erreichung der Gleichstellung notwendigen Instrumente zu geben (Art. 2). Dazu gehören Behörden mit angemessenen Kompetenzen. Anlässlich der Präsentation des ersten und zweiten nationalen Berichts zur Umsetzung dieses Übereinkommens im Jahre 2003 empfahl der CEDAW-Ausschuss der Schweiz, die vorhandenen Gleichstellungsinstitutionen auf allen Ebenen zu stärken und sie mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten (Empfehlung Nr. 27).

⁶ Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband, Travail.Suisse, Unia, Schweizerischer Gewerkschaftsbund.

⁷ Association Pacte.

⁸ Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Conférence latine des déléguées à l'égalité.

⁹ Bank Coop, Novartis, F. Hoffmann-La Roche, SBB, Post.

¹⁰ Universität Genf, Fachhochschule Nordwestschweiz.

¹¹ Bundesamt für Justiz (BJ), Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Sekretariat der Beschaffungskommission des Bundes, Eidg. Personalamt.

Das Thema der Anreizsysteme ist Gegenstand eines separaten Berichts, der gestützt auf den Auftrag des Bundesrates und gleichzeitig als Antwort auf ein Postulat¹² vom EBG zuhanden des Parlaments verfasst wird. Im vorliegenden Bericht wird deshalb nicht weiter darauf eingegangen.

2 Ausländische Behördenmodelle

Aufgrund vorangegangener verwaltungsinterner Recherchen wurden Expertinnen aus Kanada (Quebec), aus dem Vereinigten Königreich sowie aus Österreich eingeladen, die ihre jeweiligen Behördenmodelle vorstellten. Diese drei Modelle unterscheiden sich in wesentlichen Punkten voneinander und zeigen folglich verschiedene Möglichkeiten behördlicher Untersuchungs- und Durchsetzungsmechanismen auf. Zudem verfügt einer dieser Staaten bereits über eine langjährige Erfahrung in diesem Bereich (Vereinigtes Königreich).

2.1 Kanada: die Quebec Pay Equity Commission¹³

Die Provinz Quebec in Kanada verfügt mit seiner Lohngleichheitskommission über das weltweit wohl am weitesten entwickelte Behördenmodell im Gleichstellungsbereich.

Bis 1997 mussten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Quebec individuell klagen, um den Grundsatz der Lohngleichheit durchzusetzen. Wer sich in Lohnfragen diskriminiert fühlte, musste bei der Menschenrechtskommission (Quebec Human Rights Commission) eine Klage einreichen. Wurde der Arbeitgeber der Diskriminierung bezichtigt, konnte er die Empfehlung der Kommission ignorieren. Der Fall konnte jedoch an das Gericht für Menschenrechte weitergezogen werden. Wenn eine der Parteien mit dem Gerichtsurteil nicht einverstanden war, konnte sie dieses an den Appellationsgerichtshof und anschliessend an das höchste Gericht (Supreme Court) weiterziehen.

Dieses langwierige und komplizierte Verfahren hatte zur Folge, dass nur gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von ihren Gewerkschaften dabei unterstützt wurden, praktisch solche Klageverfahren anstrebten. Aus diesem Grunde gab es auch nur eine sehr geringe Anzahl von Fällen. Frauenorganisationen und Gewerkschaften forderten deshalb ein anderes Modell, das proaktive Lohngleichheitsmodell. 1996 wurde dieses Modell schliesslich mit dem *Quebec Pay Equity Act*¹⁴ gesetzlich verankert.

Nach dem Quebec Pay Equity Act, dem Lohngleichheitsgesetz Quebecs, muss jeder Arbeitgeber, der mehr als 10 Personen beschäftigt, prüfen, ob es in seinem Unternehmen in Bezug auf vorwiegend weibliche Jobs Lohndiskriminierungen gibt. Falls es solche gibt, müssen diese innerhalb einer bestimmten Zeit beseitigt werden. Das Lohngleichheitsgesetz betrifft ungefähr 43'800 von 222'000 Unternehmen, da nur diese die Voraussetzung von mindestens zehn Angestellten erfüllen.

¹² 06.3035 Postulat Leutenegger Oberholzer, Zertifizierung gleichstellungsfreundlicher Unternehmen, vom Nationalrat am 8.3.2007 überwiesen.

¹³ Expertin: Marie-Thérèse Chicha, Professorin an der "School of Industrial Relations" der Universität von Montréal, ILO-Expertin in Fragen der Gleichstellung am Arbeitsplatz, ehemalige Vorsitzende des "Quebec Consultative Committee of Experts".

¹⁴ <http://www.ces.gouv.qc.ca/documents/publications/francais.pdf>.

Mit dem *Lohnleichheitsplan* (pay equity plan) sollen vorwiegend weibliche und vorwiegend männliche Jobs identifiziert, eine geschlechtsunabhängige Jobevaluation entwickelt, Lohnunterschiede bei gleichwertiger Arbeit gemessen und ein Zeitplan für die Lohnangleichung festgelegt werden. Für die Entwicklung dieses Plans hatten die Arbeitgeber vier Jahre Zeit. Vier weitere Jahre hatten sie, um die Löhne anzugleichen. Dafür war das Risiko für die Arbeitgeber, während dieser Zeit in Lohndiskriminierungsprozesse verwickelt zu werden, relativ gering.

Unternehmen mit 100 und mehr Angestellten müssen ein *Lohnleichheitskomitee* (pay equity committee)¹⁵ einsetzen, das zu zwei Dritteln aus Arbeitnehmervertretern besteht. Mindestens die Hälfte müssen Frauen sein. Dieses Gremium ist innerhalb des Unternehmens für die Entwicklung des Lohnleichheitsplans zuständig. Die Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, die notwendige Weiterbildung und Information zur Verfügung zu stellen, damit die Komiteemitglieder ihre Verantwortung wahrnehmen können.

Die *Lohnleichheitskommission* (pay equity commission)¹⁶ wurde 1996 eingerichtet, ein Jahr bevor die Arbeitgeber das Lohnleichheitsgesetz (pay equity act) in ihren Unternehmen anzuwenden hatten. Sie besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten sowie aus zwei Mitgliedern, die von der Regierung nach Konsultation der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Frauenorganisationen eingesetzt werden. Die Kommissionsmitglieder werden für fünf Jahre gewählt, können wiedergewählt werden und arbeiten vollzeitlich für die Kommission. Die Aufgaben der Lohnleichheitskommission bestehen zur Hauptsache darin, die Umsetzung des Lohnleichheitsgesetzes zu beaufsichtigen, Richtlinien aufzustellen und Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Kommissionsmitglieder haben eine grosse Fachkompetenz, da sie sich nur mit Lohndiskriminierungen befassen, die im Vergleich zu vorwiegend von Frauen geleisteten Arbeiten bestehen (gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit). Die Lohnleichheitskommission beschäftigt 60 vollzeitlich angestellte Personen. Sie verfügt über ein Budget von ungefähr 5 Millionen kanadische Dollars (ca. 4.9 Mio. SFR).

Lohndiskriminierungen zwischen Frauen und Männern für gleiche Arbeit sind demgegenüber von der *Menschenrechtscharta* (Charter of Human Rights) abgedeckt und müssen mit einer Individualklage vor der Menschenrechtskommission (Human Rights Commission) geltend gemacht werden. Obwohl die Durchsetzung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit nach wie vor ein bedeutendes Problem darstellt, hat sich mit dem neuen Gesetz der Fokus auf den Grundsatz des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit gerichtet.

Die Lohnleichheitskommission verfügt über folgende Kompetenzen:

- *Untersuchungsrecht*: Sie kann Untersuchungen auch auf eigene Initiative hin durchführen (bis 2007 in 40 Fällen). Untersuchungen werden vor allem durchgeführt, wenn ein Streit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern über einen bestimmten Aspekt eines Lohnleichheitsplans besteht oder wenn eine Arbeitnehmerin oder eine Gewerkschaft sich darüber beschwert, dass ein Arbeitgeber keinen Lohnleichheitsplan gemäss dem Lohnleichheitsgesetz aufgestellt oder die erforderlichen Lohnanpassungen nicht vorgenommen hat. Bis 2006 gab es 1'300 Streitigkeiten und Beschwerden. Die Kommission versucht zunächst zu schlichten. Seit 2001 gab es 270 Schlichtungsverfahren mit einer Erfolgsquote von 85%. Kommt keine Schlichtung zustande, entscheidet die Kommission und bestimmt die erforderlichen Massnahmen.

¹⁵ <http://www.ces.gouv.qc.ca/fr/realiser/regles/comite.asp>.

¹⁶ <http://www.ces.gouv.qc.ca/fr/commission/mission.asp>.

- *Entscheidungskompetenz:* Die Kommission kann gemäss dem Lohngleichheitsgesetz zahlreiche Fragen entscheiden. Ihre Entscheide können an das Verwaltungsgericht (Commission des relations de travail) weitergezogen werden. Seit 1997 wurden 1'600 Entscheide gefällt. Nur rund 10% dieser Entscheide wurden weitergezogen.
- *Kompetenz, ein Strafverfahren einzuleiten:* Die Lohngleichheitskommission kann ein Strafverfahren wegen Verstössen gegen das Lohngleichheitsgesetz einleiten. Die Bussen können zwischen 1'000 und 25'000 kanadischen Dollars betragen. Bis heute gab es jedoch noch kein Strafverfahren, da der Schlichtungsweg bevorzugt wird.
- *Forschung, Information und Weiterbildung:* Die Lohngleichheitskommission hat verschiedene Instrumente entwickelt, um die Lohngleichheit in den Unternehmen durchzusetzen. Unter anderem wurde das Tool "Progiciel"¹⁷ geschaffen, mit dem die Errichtung eines Lohngleichheitsplans vereinfacht werden kann. Bis Mitte 2006 hat die Kommission 700 Kurse durchgeführt, in denen rund 11'000 Personen die Grundlagen eines Lohngleichheitsplans und die hauptsächlichlichen gesetzlichen Erfordernisse näher gebracht wurden.
- *Konsultation und Beratung:* Die Kommission berät die Behörden in allen Fragen der Lohngleichheit.

Im Jahr 2006 haben rund zwei Drittel der Unternehmen die Anforderungen des Lohngleichheitsgesetzes erfüllt oder waren auf gutem Wege dazu. Beim restlichen Drittel handelt es sich vorwiegend um kleinere Unternehmen und gewerkschaftlich nicht organisierte Organisationen. Eine erste Bilanz zeigte für viele Frauen eine Verbesserung der Löhne. Die typischen Frauenberufe wurden aufgewertet. Im Durchschnitt sind die Löhne in diesen Berufen um 6.5% gestiegen.

Im Vergleich zum Individualklagesystem hat das proaktive Modell bessere Ergebnisse gebracht: Lohnanpassungen wurden auf breiterer Basis vorgenommen. Diese wurden zudem in bedeutend kürzerer Zeit realisiert. Sie waren für die Arbeitgeber weniger teuer, weil in den meisten Fällen eine Schlichtung möglich war und keine rückwirkenden Zahlungen geleistet werden mussten. Insbesondere die Beseitigung des Risikos, aufgrund eines Gerichtsurteils rückwirkend Löhne zahlen zu müssen, war für die Arbeitgeber ein wesentliches Motiv für die Erstellung eines Lohngleichheitsplans. Nach Meinung der Expertin werden die Arbeitgeber auch längerfristig vom proaktiven Modell profitieren können, weil die Frauen aufgrund der höheren Wertschätzung ihrer Arbeit eine grössere Zufriedenheit am Arbeitsplatz entfalten und keinen Wechsel wegen diskriminierender Entlohnung in Betracht ziehen. Ein nicht unwesentlicher Nachteil des proaktiven Modells besteht allerdings darin, dass ein Grossteil der Unternehmen, nämlich jene mit weniger als 10 Mitarbeitenden, nicht erfasst wird. Dennoch scheint Lohngleichheit in Quebec inzwischen ein in der Öffentlichkeit und im Erwerbsleben breit abgestützter Grundsatz geworden zu sein. Dies ist zu einem grossen Teil der proaktiven Rolle der Lohngleichheitskommission zu verdanken. Zum gesellschaftlichen Konsens verhalfen in Kanada aber auch starke gewerkschaftliche Allianzen, die sich sehr für diese Politik einsetzten.

2.2 Vereinigtes Königreich: die Equal Opportunities Commission¹⁸

Die *Chancengleichheitskommission* (Equal Opportunities Commission) des Vereinigten Königreichs wurde bereits 1975 auf der Grundlage des Sex Discrimination Act¹⁹ eingerichtet.

¹⁷ <http://www.ces.gouv.qc.ca/fr/realiser/progiciel/logiciel.asp>.

¹⁸ Expertin: Jenny Watson, ehemals Vorsitzende der Equal Opportunities Commission.

¹⁹ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1975/PDF/ukpga_19750065_en.pdf.

Sie hatte den Auftrag, die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu fördern sowie Geschlechterdiskriminierungen zu beseitigen.

Die Chancengleichheitskommission hatte ziemlich weitreichende Kompetenzen: Sie behandelte Einzelfälle, führte Untersuchungen durch, gab Ratschläge, erarbeitete Weisungen für die Praxis und bot Unterstützung via eine Helpline und via Internet an. Während ihrer Untersuchungen arbeitete sie jeweils so eng als möglich mit den Arbeitgebern zusammen. So sistierte sie zum Beispiel Untersuchungen, wenn die Arbeitgeber einen Aktionsplan für die Verbesserung der Situation entwickelten.

Die Chancengleichheitskommission war ein unabhängiges Organ. Sie setzte sich aus 15 Mitgliedern zusammen, die vom zuständigen Ministerium für Gleichstellung gewählt wurden. Für die Kommission arbeiteten 150 Personen. Das jährliche Budget betrug 9 Mio. Pfund (ca. 16 Mio. SFR), die vor allem die Personalkosten deckten.

Das Vorgehen der Kommission bestand zunächst darin, ein Thema auszuwählen (Agenda setting), beispielsweise die Diskriminierung von Schwangeren. Dann wurde das Thema erforscht, indem Daten und Informationen dazu gesammelt wurden. So wurde beispielsweise ersichtlich, dass fast 50 Prozent der erwerbstätigen Frauen aufgrund ihrer Schwangerschaft diskriminiert wurden und dass die Arbeitgeber mangels besseren Wissens schwangere Arbeitnehmerinnen benachteiligten. Die Kommission beschloss deshalb, zusammen mit den Arbeitgebern für die Unternehmen ein Handbuch zum Thema Schwangerschaft am Arbeitsplatz zu erarbeiten. Zur Durchsetzung des Anliegens unterstützte die Kommission eine begrenzte Anzahl von Fällen, um die rechtliche Situation zu klären.

Die Chancengleichheitskommission bewirkte, dass wichtige gesetzliche Änderungen und Verbesserungen an die Hand genommen wurden: Es wurden Elternurlaube eingeführt, die Nachfrage nach flexibler Arbeit stieg, das Bewusstsein in der Bevölkerung in Bezug auf die Lohndiskriminierung wuchs von 30% im Jahr 2003 auf 53% im Jahr 2005. Die Kommission versuchte vor allem, Einfluss auf die Politik und die Arbeitgeber zu nehmen, indem sie verschiedene Diskriminierungsprobleme mit gutem Datenmaterial zum öffentlichen Thema machte.

Im Oktober 2007 wurde aus der Chancengleichheitskommission, der Antirassismuskommission und der Kommission für die Rechte Behinderter die neue *Gleichstellungs- und Menschenrechtskommission* (Equality and Human Rights Commission)²⁰ gebildet. Diese neue Kommission befasst sich nicht nur mit der Geschlechter-, Rassismus- und Behindertenproblematik, sondern auch mit dem Alter, dem Glauben und der sexuellen Orientierung. Sie hat den Auftrag, das Bewusstsein und die optimale Vorgehensweise in den Bereichen Gleichstellung und Diversity zu fördern, rechtswidrige Diskriminierungen und Belästigungen zu beseitigen, gute Beziehungen verschiedener Gruppierungen untereinander sowie zur ganzen Gesellschaft zu fördern und nicht zuletzt ein Fachzentrum für Gleichstellungs- und Menschenrechtsanliegen zu sein. Die neue Kommission verfügt über dieselben Kompetenzen wie die frühere Chancengleichheitskommission; sie kann Einzelfälle vor Gericht bringen und Untersuchungen durchführen.

²⁰ <http://www.equalityhumanrights.com/en/Pages/default.aspx>.

2.3 Österreich: die Gleichbehandlungskommission²¹

In Österreich gibt es seit 1979 ein Gleichbehandlungsgesetz für die Privatwirtschaft.²² Auf dessen Grundlage wurde zur Überprüfung von Fragen, die die Diskriminierung im Sinne des Gleichbehandlungsgesetzes betreffen, bereits damals eine *Gleichbehandlungskommission*²³ eingerichtet. Damit sollte eine niederschwellige Anlaufstelle als Vermittlungs- und Schlichtungsbehörde mit hoher Fachkompetenz zur Verfügung gestellt werden. Die Gleichbehandlungskommission ist für die Privatwirtschaft zuständig. Daneben gibt es, gestützt auf das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz²⁴, auch eine Bundes-Gleichbehandlungskommission, die sich mit der Gleichstellung von Frauen und Männern im Bundesdienst (öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse) befasst.

Ursprünglich war die Gleichbehandlungskommission ausschliesslich für Diskriminierungssachverhalte aufgrund des Geschlechts zuständig. Mit der Revision des Gleichbehandlungsgesetzes von 2004 wurden auch weitere Diskriminierungsprobleme in der Arbeitswelt (ethnische Zugehörigkeit, Religion, Weltanschauung, Alter, sexuelle Orientierung) erfasst und die Gleichbehandlungskommission in drei verschiedene Senate aufgeteilt, die verschiedene Bereiche abdecken²⁵.

Für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt ist der *Senat I* der Gleichbehandlungskommission zuständig. Er setzt sich aus einer unabhängigen Vorsitzenden sowie elf weiteren Mitgliedern zusammen, die die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie die staatliche Verwaltung repräsentieren. Jede Interessenvertretung soll zumindest eine Frau als Mitglied entsenden. Die Nichteinhaltung dieser Sollvorschrift bleibt allerdings sanktionslos. Die Funktionsdauer der Mitglieder beträgt vier Jahre. Bis zur Revision von 2004 amtete die Vorsitzende ehrenamtlich. Heute erhält sie eine Entschädigung. Die Kommissionsmitglieder üben ihre Tätigkeit allerdings weiterhin ehrenamtlich aus und können lediglich Ersatz der notwendigen Reise- und Aufenthaltskosten beanspruchen. Der Senat II der Gleichbehandlungskommission widmet sich demgegenüber der Gleichbehandlung in der Arbeitswelt ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung. Der Senat III schliesslich ist zuständig für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen, d.h. ausserhalb des Arbeitslebens. Das Verfahren vor den Senaten der Kommission ist nicht öffentlich.

Die Gleichbehandlungskommission ist ein Verwaltungsorgan sui generis. Zu ihren gesetzlichen Aufgaben gehört es, Gutachten über Fragen der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots zu erstatten, in Einzelfällen zu prüfen, ob eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vorliegt, dem Arbeitgeber bei Vorliegen einer derartigen Verletzung einen Vorschlag zur Verwirklichung der Gleichbehandlung zu übermitteln und ihn aufzufordern, die Diskriminierung zu beenden. Die Gleichbehandlungskommission kann einen Arbeitgeber auch dazu auffordern, einen schriftlichen Bericht zu einer vermuteten Nichteinhaltung des Gleichbehandlungsgesetzes zu verfassen. Diese Befugnisse der Gleichbehandlungskommission sind

²¹ Expertin: Maga Petra Smutny, Richterin und Autorin u.a. zu Gleichbehandlungsthemen, ehemals Vorsitzende der Gleichbehandlungskommission für die Privatwirtschaft.

²² Gleichbehandlungsgesetz, BGBl. I Nr. 108/1979, Änderung in BGBl. I Nr. 66/2004.

²³ <http://www.frauen.bka.gv.at/site/5467/default.aspx>.

²⁴ Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, BGBl. Nr. 100/1993, Änderung in BGBl. I Nr. 65/2004.

²⁵ Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft, BGBl. Nr. 108/1979, Änderung in BGBl. I Nr. 66/2004.

jedoch nicht hoheitlich, das heisst, dass sie als staatliche Vermittlungs- und Schlichtungsstelle bezeichnet werden kann, ohne jedoch Durchsetzungskompetenzen zu haben. Der Beschluss der Kommission ist unverbindlich. Der Arbeitgeber hat nach der Aufforderung der Gleichbehandlungskommission, eine Diskriminierung zu beenden, einen Monat Zeit, dieser Aufforderung nachzukommen. Tut er dies nicht, muss eine Interessenvertretung Klage beim zuständigen Arbeitsgericht auf Feststellung der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots erheben (Verbandsklage). Erst das Urteil des Arbeitsgerichts stellt einen verbindlichen Rechtsakt dar.

Die Kommission kann nicht nur auf Antrag, sondern auch von Amtes wegen tätig werden. Das Verfahren ist für Betroffene kostenlos. Da das österreichische Recht Personen, die sich im Sinne des Gleichbehandlungsgesetzes diskriminiert fühlen, ausdrücklich verschiedene rechtliche Wege eröffnet, können sich diese entweder an die Gleichbehandlungskommission oder direkt an das Gericht wenden. Sie können sich aber auch an die Anwältin für Gleichbehandlungsfragen wenden, die sie vor allem zu beraten und zu unterstützen hat. Dies führt dazu, dass die Frage, ob im Einzelfall eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vorliegt, zur selben Zeit sowohl das Arbeits- und Sozialgericht als auch die Gleichbehandlungskommission beschäftigen kann. Eine Unterbrechung des gerichtlichen Verfahrens bis zu einer Beschlussfassung der Kommission ist im Gesetz nicht vorgesehen, umgekehrt aber auch kein Zuwarten der Kommission bis zum Abschluss eines Prozesses. Diese Parallelität oder Mehrgleisigkeit kann in der Praxis mit dem für Betroffene unbefriedigenden Ergebnis verbunden sein, dass die Gleichbehandlungskommission und das Gericht – sei es auf Grund unterschiedlicher Beurteilung, sei es auf Grund verfahrensbedingt verschiedener Grundlagen – zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen.

Aus diesem Grund und um die Fachkompetenz der Gleichbehandlungskommission durch stärkere Durchsetzungsmechanismen schlagkräftiger zu machen, wurde in der österreichischen Literatur verschiedentlich vorgeschlagen, die Gleichbehandlungskommission als Kollegialbehörde mit richterlichen Kompetenzen auszugestalten.²⁶

3 Mögliche Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen

Es sind mehrere Möglichkeiten vorstellbar, wie der Gleichstellung im Erwerbsleben, namentlich im Lohnbereich, mit staatlichen Massnahmen zum Durchbruch verholfen werden könnte. Mit den am Gleichstellungs-Hearing im Herbst 2007 vorgestellten ausländischen Beispielen sind drei unterschiedliche Ausgestaltungsformen mit mehr oder weniger effizienter Durchschlagskraft dargelegt worden. Dabei stellt sich auch die Frage, ob eine neue Behörde für diese Aufgabe geschaffen werden soll oder ob es möglich wäre, eine bereits bestehende Behörde mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten.

3.1 Schaffung einer neuen Behörde

Gestützt auf die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes hat der Bundesrat vorgeschlagen, die Schaffung einer (neuen) Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen näher zu prüfen. Diese Massnahme würde es ermöglichen, gezielt auf

²⁶ Vgl. Petra Smutny / Klaus Mayr, Gleichbehandlungsgesetz samt den wichtigsten einschlägigen Rechtsquellen, ÖGB-Verlag, Wien 2001, S. 388 mit Verweisen.

die einzelnen Unternehmen einzuwirken. Da sich eine solche Gleichstellungsbehörde auf die Durchsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben konzentrieren könnte, sollte sie über ausreichend Fachkompetenzen und Kapazitäten verfügen, um insbesondere die Lohngleichheit in den einzelnen Unternehmen systematisch zu kontrollieren. Mit denjenigen Unternehmen, in denen Lohngleichheitsdefizite sichtbar werden, könnte diese Behörde Pläne ausarbeiten, in denen festgehalten wird, bis wann die Unternehmen die Diskriminierungen zu beseitigen haben und mit welchen Mitteln. Auf diese Weise könnten die Unternehmen vorhandene Diskriminierungsprobleme lösen, bevor es zu Sanktionen käme. Wäre ein Unternehmen nicht zur Zusammenarbeit bereit, könnte die Gleichstellungsbehörde rechtliche Schritte ergreifen und beispielsweise eine Klage einreichen.

Eine derartige Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen ist im schweizerischen Rechtssystem nicht unbekannt. Die oder der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte²⁷ ist ein unabhängiges staatliches Organ. Sie oder er überwacht die Einhaltung des Datenschutzgesetzes und klärt von sich aus oder auf Meldung Dritter hin Sachverhalte ab. Hierfür kann sie oder er Akten herausverlangen, Auskünfte einholen und sich Datenbearbeitungen vorführen lassen. Im Weiteren kann sie oder er Empfehlungen abgeben und bei Nichtbefolgung Beschwerde erheben.

Die Schaffung einer solchen Gleichstellungsbehörde stünde im Übrigen im Einklang mit einer Motion von Nationalrätin Leutenegger Oberholzer, mit der sie den Bundesrat beauftragen möchte, im Rahmen der Legislaturplanung 2007-2011 die Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann als Zielsetzung aufzunehmen und dabei insbesondere vorzuschreiben, dass die Lohndiskriminierung um die Hälfte verringert wird.²⁸ In seiner Antwort vom 21. November 2007 lehnte es der Bundesrat allerdings ab, die Gleichstellung von Frau und Mann im Sinne der Motionärin als prioritäres Ziel der Legislaturplanung 2007-2011 zu bezeichnen. Er erklärte sich jedoch bereit abzuklären, ob neben der Prüfung verschiedener Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen sowie von Anreizsystemen für Unternehmen, welche die Förderung der Gleichstellung vorantreiben, weitere Massnahmen zur Gleichstellung von Frau und Mann geprüft werden sollten. Die Behandlung der Motion im Nationalrat steht noch aus.

3.2 Stärkung einer bestehenden Behörde

Die Kontrolle über die Einhaltung der Lohngleichheit könnte auch einer bestehenden Behörde übertragen werden. Dafür in Frage käme beispielsweise das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, dessen Kompetenzen erweitert werden könnten. Es wäre aber auch möglich, den Arbeitsinspektorinnen und –inspektoren diese Aufgabe zu übertragen.

3.2.1 Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)

Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) wurde 1988 durch eine Verordnung geschaffen. Mit dem Gleichstellungsgesetz von 1996 erhielt es eine formelle gesetzliche Grundlage.²⁹ Sein Auftrag umfasst die Beseitigung jeglicher Form direkter und indi-

²⁷ Art. 26 ff. des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1).

²⁸ 07.3733 Motion "Legislaturplanung 2007-2011 II. Gleichstellung von Frau und Mann durchsetzen" vom 5.10.2007.

²⁹ Art. 16 GIG.

rekter Diskriminierung sowie die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen. Im Bereich der Gleichstellung im Erwerbsleben führt das EBG Studien zu ausgewählten Themen³⁰ durch, stellt Leitfäden für Fachleute, Unternehmen und Arbeitnehmende zur Verfügung, erarbeitet Instrumente für die Praxis³¹, schult Fachleute und wirkt bei der Umsetzung des Lohngleichheitsprinzips im Beschaffungswesen mit. Gemäss dem Beschaffungsrecht des Bundes müssen die Anbieterinnen und Anbieter von Leistungen die Lohngleichheit zwischen ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährleisten (Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, BoeB)³². Mittels Stichkontrollen überprüft das EBG die Einhaltung dieser Vorschrift und unterstützt Arbeitgebende bei der Umsetzung der Lohngleichheit³³. Dabei arbeitet das EBG eng mit der Beschaffungskommission des Bundes zusammen. Für den Support in den Bereichen statistische Lohnanalyse, diskriminierungsfreie Arbeitsplatzanalyse oder für die Erarbeitung und Umsetzung betrieblicher Gleichstellungsmassnahmen vermittelt das EBG Fachleute. Zudem unterstützt das EBG wegweisende Projekte für mehr Chancengleichheit im Erwerbsleben mit Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz.³⁴

Über weiter reichende Kompetenzen, insbesondere über Untersuchungskompetenzen verfügt das EBG nach geltendem Recht jedoch nicht. Aufgrund der damals klaren Vernehmlassungsergebnisse zum Gleichstellungsgesetz hatte der Bundsrat darauf verzichtet, dem EBG zusätzliche Untersuchungskompetenzen einzuräumen. Seiner Ansicht nach wären derartige Kompetenzen mit der vor allem beratenden Funktion des EBG auch nur schwer vereinbar und stünden zudem im Widerspruch zum grundsätzlichen Ansatz des Gleichstellungsgesetzes, das die Initiative für die Durchsetzung der Gleichstellung von Mann und Frau vor allem den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern überlassen will.

3.2.2 Lohninspektorinnen und Lohninspektoren

Es wäre auch möglich, dass spezielle Lohninspektorinnen und Lohninspektoren die Löhne in Bezug auf die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in den Unternehmen prüfen. Die Aufgabe der Überprüfung der Lohngleichheit von Frauen und Männern könnte beispielsweise den kantonalen Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren übertragen werden. Allerdings müssten die Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren noch entsprechend ausgebildet und sensibilisiert werden, da sie sich bis anhin nicht mit Fragen der Lohngleichheit beschäftigt haben. Es müssten ihnen allenfalls auch Fachpersonen für die Erstellung fundierter Lohnanalysen zur Seite gestellt werden können. Zudem müssten die bereits bestehenden Kontrollen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, flankierende Massnahmen, Schwarzarbeit, usw. darauf abgestimmt werden, damit die Unternehmen nicht ständig durch die Arbeit mit den Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren belastet werden.

Die Einsetzung von staatlichen Lohninspektorinnen und Lohninspektoren müsste im Gleichstellungsgesetz verankert werden, da dieses davon ausgeht, dass es primär den diskrimi-

³⁰ Z.B. Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.

³¹ Z.B. der Leitfaden "Früh übt sich..." für Vorgesetzte und Mitarbeitenden zum Thema Personalbeurteilung.

³² SR 172.056.1.

³³ Z.B. Logib: ein Selbsttest zur Überprüfung der Lohngleichheit in Unternehmen (www.logib.ch); ein geschlechtsunabhängiges Arbeitsbewertungsinstrument als Grundlage für die Bestimmung von diskriminierungsfreiem Funktionslohn.

³⁴ Art. 14 GIG.

nierten Personen (und allenfalls an den Organisationen, welche die Interessen der Betroffenen wahren) überlassen ist, zu handeln. Eine Änderung des Gleichstellungsgesetzes wäre folglich unabdingbar.

Der Einsatz von Lohninspektorinnen und Lohninspektoren wurde im Parlament als mögliche Lösung genannt. Mit einer parlamentarischen Initiative³⁵ verlangte Nationalrätin Leutenegger Oberholzer, dass der in der Bundesverfassung garantierte Anspruch auf Lohngleichheit mit Inspektorinnen und Inspektoren durchgesetzt werden sollte. Der Nationalrat hat diese parlamentarische Initiative allerdings am 5. März 2008 mit 109 zu 63 Stimmen abgelehnt. Seiner Auffassung nach wäre der Aufwand unverhältnismässig. Im Gegensatz zu den Kontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, bei denen die Einhaltung der minimalen oder üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen überprüft würden, müssten bei der Lohngleichheit die Löhne innerhalb eines Unternehmens verglichen werden, welche unter anderem auf individuellen Komponenten wie Alter, Leistung und Erfolg basieren. Solche Kontrollen wären aufwändig; die damit verbundenen Kosten wären nach Ansicht des Nationalrats unverhältnismässig und würden letztlich der Wirtschaft schaden.

4 Ergebnisse des Hearings vom 27. November 2007

4.1 Unterschiedliche Haltungen der Sozialpartner

Nach der Präsentation der ausländischen Behördenmodelle am Gleichstellungs-Hearing vom Herbst 2007 fand eine Diskussion über die verschiedenen Möglichkeiten behördlicher Intervention im Gleichstellungsbereich statt. Alle am Hearing teilnehmenden Parteien vertraten die Ansicht, dass das Thema der Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben auch in der Schweiz, insbesondere im Bereich der Lohngleichheit, nach wie vor sehr wichtig ist. Sie erachteten Massnahmen zur Beschleunigung des Prozesses der tatsächlichen Verwirklichung der Lohngleichheit als notwendig.

Zwei grundsätzlich verschiedene Visionen standen sich jedoch gegenüber. Die Arbeitgebervertreter setzen auf die individuelle Verantwortung. Danach hat jede Person selber das Notwendige dafür zu tun, dass das Gleichstellungsgesetz ihr gegenüber eingehalten wird. Die Arbeitnehmerverbände sowie die anwesenden Frauenorganisationen hingegen sehen es vielmehr als Aufgabe der Gesellschaft oder des Staates an, die notwendigen Massnahmen zur Durchsetzung des geltenden Rechts zu ergreifen.

Es wurde aber auch deutlich, dass keines der drei vorgestellten ausländischen Behördenmodelle – so unterschiedlich sie in ihrer Ausgestaltung und ihrer Wirkungsweise auch sind – als direkt für die Schweiz geeignete Institution in Betracht gezogen werden kann. Die Arbeitgeberseite sprach sich entschieden gegen jede staatliche Intervention in diesem Bereich aus: Das bestehende Instrumentarium zur Durchsetzung des Gleichstellungsgesetzes sei ausreichend. Ihrer Meinung nach sollten die Unternehmen selber Wege finden, wie die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern rascher beseitigt werden können. Die Arbeitnehmerseite hielt demgegenüber daran fest, dass nur staatliche Organe, die mit wirksamen Kompetenzen ausgestattet wären, den Diskriminierungsopfern dienen würden, so dass in erster Linie solche Massnahmen ergriffen werden sollten.

³⁵ 06.451 Parlamentarische Initiative "Lohngleichheitsinspektorinnen und -inspektoren" vom 23.6.2006.

Eine Vertreterin der Arbeitgeberseite machte darauf aufmerksam, dass das Problem grundsätzlich nicht darin bestünde, das Lohnsystem in einem Unternehmen zu überprüfen. Für die Arbeitgeber sei vor allem entscheidend, dass durch die Überprüfung der Löhne allenfalls Lohndiskriminierungen sichtbar würden und deshalb zahlreiche Lohnklagen und rückwirkende Zahlungsverpflichtungen zu befürchten wären.

Im Sinne einer Annäherung bekundeten die anwesenden Sozialpartner schliesslich ihre Bereitschaft, gemeinsam einen konstruktiven Dialog darüber zu führen, wie die Lohngleichheit in der Praxis rascher verwirklicht werden könnte. Als Grundidee sollten die Arbeitnehmerorganisationen während einer gewissen Zeit auf die Ergreifung von Verbandsklagen verzichten, wenn die Arbeitgeberorganisationen die ihnen angeschlossenen Unternehmen aktiv dazu motivieren, ihre Lohnsysteme zu überprüfen. Im Gegenzug sollte dafür das Projekt einer staatlichen Behörde mit Durchsetzungsmechanismen zumindest vorläufig nicht weiterverfolgt werden.

4.2 Das Engagement der Sozialpartner

Die Bundesverwaltung³⁶ hat auf die Idee eines gemeinsamen Dialogs der Sozialpartner, die am Gleichstellungs-Hearing vom 27. November 2007 initiiert wurde, positiv reagiert. Sie hat sich bereit erklärt, die Sozialpartner in ihren Bemühungen zu unterstützen, ihnen einen geeigneten Rahmen zu bieten sowie auf Wunsch juristische und technische Unterstützung zu leisten.

Am 19. Februar 2008 lud die Bundesverwaltung die Sozialpartner zu einem ersten gemeinsamen Gespräch ein. Zunächst fand eine Aussprache über die Rahmenbedingungen statt, in denen der Dialog im Hinblick auf die Realisierung substanzieller Fortschritte im Bereich der Lohngleichheit stattfinden sollte. Anschliessend wurden konkrete Entscheide über das weitere Vorgehen getroffen. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Sozialpartner wurde beauftragt, mit Unterstützung des Bundesamts für Justiz (BJ) Eckwerte für eine entsprechende Projektorganisation auszuarbeiten. Im Verlaufe weiterer Gespräche im Juni und im September 2008 einigten sich die Sozialpartner zusammen mit den beteiligten Bundesstellen darauf, eine Vereinbarung über das Projekt "Lohngleichheitsdialog" abzuschliessen. Mit dieser Trägerschaftsvereinbarung wollen die schweizerischen Dachverbände der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerorganisationen sowie die involvierten Bundesstellen ihren Willen bekunden, die diskriminierenden Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern in den Unternehmen der Schweiz möglichst rasch zu eliminieren. Möglichst viele Unternehmen sollen motiviert werden, ihre Löhne auf Lohndiskriminierung zu überprüfen und im Falle von Diskriminierungen Massnahmen zu deren raschen Beseitigung zu ergreifen. Dafür sollen die Arbeitnehmerorganisationen während der Dauer des Lohngleichheitsdialogs auf die Ausübung ihres Verbandsklagerechts im Gleichstellungsbereich verzichten. Die Details der Trägerschaftsvereinbarung und des Projekts "Lohngleichheitsdialog" sind derzeit noch in Erarbeitung. Die beteiligten Parteien sind jedoch grundsätzlich bereit, eine solche Vereinbarung zu unterzeichnen. Das Projekt soll 2009 starten und bis 2013 dauern.

³⁶ BJ, EBG und SECO.

5 Schlussfolgerungen

Im Zusammenhang mit der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes hat sich der Bundesrat dahingehend geäußert, dass behördliche Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen eine systematischere Kontrolle der Gleichstellung von Frau und Mann in den Unternehmen erlauben würde. Er wollte deshalb vertiefter prüfen, welche Möglichkeiten denkbar und in der Praxis auch realisierbar wären. Obwohl es eigentlich um den gesamten Bereich der Gleichstellung im Erwerbsleben geht (Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung), steht in Zusammenhang mit behördlichen Interventionsmöglichkeiten vor allem die Lohngleichheit im Vordergrund. Dies haben auch die Beispiele ausländischer Behörden gezeigt. Diese nehmen ihre Kompetenzen namentlich in Lohnfragen wahr.

Wie die Diskussion am Gleichstellungs-Hearing im Herbst 2007 deutlich gemacht hat, sind die Sozialpartner in dieser Frage geteilter Meinung: Die Arbeitnehmerorganisationen würden die Schaffung behördlicher Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen als wirksame Unterstützung der Diskriminierungsopfer begrüßen, während die Arbeitgeberorganisationen solche behördlichen Interventionsmöglichkeiten im Bereich der Lohngleichheit klar ablehnen. Die Unternehmen befürchten insbesondere, dass sie zahlreichen Lohngleichheitsklagen mit Rückwirkung auf die vergangenen Jahre ausgesetzt wären, wenn sie ihr Lohnsystem überprüfen und Diskriminierungsprobleme aufgedeckt würden.

Die Sozialpartner haben sich in der Folge ausdrücklich bereit erklärt, zusammen mit der Bundesverwaltung nach Lösungen zu suchen, wie der Prozess der Beseitigung von Lohndiskriminierungen zwischen Frauen und Männern auf pragmatische Art und Weise beschleunigt werden könnte.

Wir erachten den auf Initiative der Sozialpartner ins Rollen gekommenen "Lohngleichheitsdialog" als politisch realisierbare und erfolgversprechende Alternative zur Schaffung einer staatlichen Behörde zur Durchsetzung der Lohngleichheit. Dieses Vorgehen ist auch ganz im Sinne des Bundesrates, der bereits in seinem Bericht über die Ergebnisse der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes zum Ausdruck gebracht hatte, dass er freiwillige Massnahmen staatlichem Zwang vorzieht.³⁷ Die geplante Evaluation des Projekts "Lohngleichheitsdialog" wird zeigen, ob dieses Instrument die tatsächliche Verwirklichung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern beschleunigt. Sollte dies nicht der Fall sein oder sollte der "Lohngleichheitsdialog" scheitern, kann die Frage der Schaffung behördlicher Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen im Bereich der Gleichstellung im Erwerbsleben wieder aufgegriffen werden.

³⁷ Vgl. Bericht, Ziff. 8.8.